

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Negara Indonesia merupakan sebuah negara hukum. Hal ini dapat dicanangkan berdasarkan pada Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum.¹ Istilah negara hukum merupakan sebuah terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. konsep hukum tersebut yang memaparkan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*).² Konsep *rechtsstaat* mempunyai sudut perbedaan dengan konsep *the rule of law*, meskipun terdapat perbedaan di antara keduanya tetap pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.³

Prinsip-prinsip demokrasi memberikan paham bahwa negara hukum harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun serta ditegakkan. Hukum secara implisit tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machsaat*). Prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Prinsip tidak bisa diabaikan oleh negara hukum serta hukum itu sendiri tidak boleh ditegakkan. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan rakyat yang diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar yang disinergiskan terhadap negara Indonesia yang mana negara

¹ Lihat Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

² Sunardi. *Hukum dan Oposisi*. Bandung: Tarsito. 1996. hal. 136.

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 73

Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).⁴

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demoocraia* secara etimologi “kekuasaan rakyat”, yang dibentuk dari kata *demos* “rakyat” dan *kratos* “kekuasaan”. Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demikian yang merupakan sebuah pemahaman yang paling sederhana terkait dengan demokrasi yang hampir diketahui oleh semua orang. Demokrasi juga mengindikasikan sebuah bentuk pemerintahan politik di mana kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan).⁵

Demokrasi Pancasila dan mengalami perkembangan dan ujian antar periodisasi pemerintahan merupakan sebuah demokrasi yang dianut khususnya di Negara Indonesia adalah. Akan tetapi tidak dapat di sangkal bahwa beberapa nilai pokok dari sebuah demokrasi konstitusional dirasa cukup jelas yang tersirat dalam UUD NRI 1945.

Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan dan asas ini memberikan sebuah penegasan bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting terkait dengan asas demokrasi, yaitu:⁶

1. Pemilihan umum

⁴ Ibid, hal, 81

⁵ Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari’ah dan Hukum Press Fakultas Syari’ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010, hal 139

⁶ Ibid, hal, 140

2. Pemerintah bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat
3. Semua warga Negara mempunyai kesempatan yang sama atau berpartisipasi dalam politik dan mengontrol pemerintahan
4. Semua perbuatan pemerintah terbuka terhadap kritik dan kajian rasional dari semua pihak
5. Kebebasan menyatakan pendapat
6. Kebebasan pers dan keterbukaan informasi publik
7. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat.

Berdasarkan pada Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 22E ayat (1) pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.⁷ Begitu pula dengan pemilihan kepala daerah terhadap Gubernur juga dipilih secara demokratis dan langsung oleh rakyat.

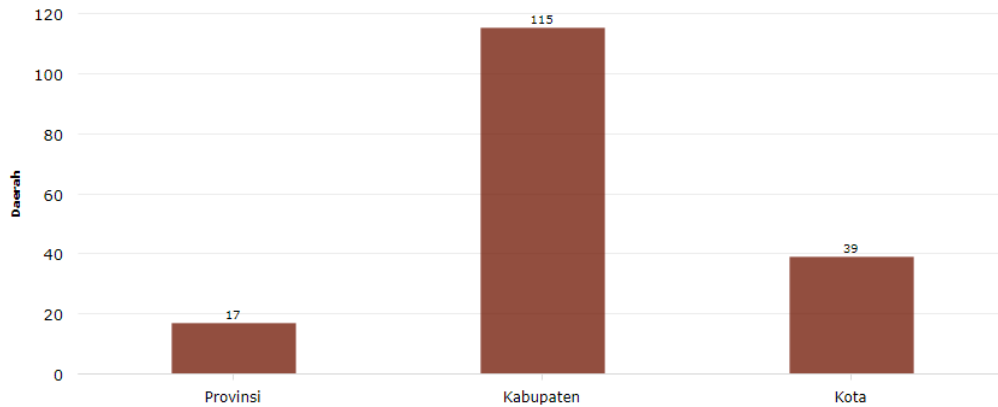
Menurut Ni'matul Huda menyatakan bahwa secara umum pemilihan kepala daerah secara langsung harus lebih demokratis. Terdapat beberapa alasan yang sangat signifikan diantaranya yaitu *pertama*, untuk lebih mempermudah kehendak dari mayoritas masyarakat dalam pemilihan kepala daerah. *Kedua*, untuk menjaga intensitas serta stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di pertengahan jalan.⁸

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dan tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum sehingga tidak merujuk pada ketentuan pasal 22E ayat (2) UUD 1945, karena pemilihan Kepala Daerah

⁷ Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal, 204

dan Wakil Kepala Daerah termasuk dalam ketentuan Pemerintahan Daerah pada ketentuan Pasal 18 UUD ayat (4) 1945.⁹



Gambar 1.1:

Pemerintah Daerah yang Akan Melaksanakan Pilkada tahun 2018

Sumber : Katadata (2018)

Berdasarkan pada data di atas, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak 2018 akan diselenggarakan pada 27 Juni 2018. Pesta demokrasi serentak kali ini akan diikuti oleh 171 daerah yang terdiri dari 17 provinsi, 115 kabupaten dan 39 kota. Tiga provinsi di Pulau Jawa yang akan menggelar Pilkada tingkat provinsi akan menjadi perhatian masyarakat, yakni Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Jawa Timur dengan jumlah Daftar Pemilih Tetap terbanyak.¹⁰

Dalam Pilkada 2018 kali ini terdapat 152 juta data pemilih yang masuk dalam DPT di Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan akan berlangsung di 387.581 Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dari 17 provinsi, sebanyak 10 Calon Gubernur petahana akan kembali berlaga memperebutkan kursi nomor 1 di Pemerintah

⁹ Ibid, hal, 212

¹⁰ Katadata. (online) <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/06/25/171-daerah-akan-melaksanakan-pilkada-serentak-2018>. Diakses pada 01 Maret 2019

Daerah Tingkat I masing-masing. Pesta demokrasi serentak tahun ini terdapat 16 daerah kabupaten/kota yang hanya memiliki calon tunggal pasangan calon.¹¹ Berdasarkan pada data yang telah dipaparkan di atas, bahwa banyaknya jumlah terhadap pesta demokrasi serentak dari pilkada cukup banyak terlebih khusus pada daerah kabupaten. Melihat situasi seperti ini, perlu adanya sebuah badan pengawasan pemilu yang ketat agar tidak terjadinya sebuah pelanggaran terhadap pilkada.

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (17) Undang – Undang Nomor 7 tahun 2017, bahwa Panitia Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Panwaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah negara Indonesia. Panwaslu merupakan Badan yang bersifat tetap, dengan masa tugas anggotanya selama 5 (lima) tahun dihitung sejak adanya sumpah atau janji jabatan. Panwaslu merupakan lembaga *ad hoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu, yaitu pada tahapan awal saat pendaftaran pemilih yang dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik.¹²

Fenomena yang terjadi saat ini adalah terdapat berbagai macam pelanggaran yang ada pada Pemilihan Kepala Daerah serentak di Provinsi Jawa Timur khususnya di Kota Malang, diperlukan kerja keras dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) beserta jajarannya untuk memperbaiki kinerja untuk menciptakan Pilkada yang adil, jujur, dan bersih dari berbagai macam pelanggaran. Kinerja serta peranan Panwaslu dalam mempersiapkan penyelenggaraan Pilkada serentak pada tahun 2018 ini semakin berat dan juga

¹¹ Ibid

¹² Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, Sinar Grafika, Ctk. Pertama, Jakarta, 2017, hal 24

diperlukan kerja sama dari masyarakat agar pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada tahun 2013 tidak terulang lagi dalam Pilkada Serentak tahun 2018 karena pada tahun 2013, di Jawa Timur misalnya, sudah dua kali periode (periode 2008-2013 dan periode 2013-2018) pelaksanaan Pemilu Pilkada menimbulkan sengketa.¹³ Selain itu, banyak sekali ditemukan pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan pilkada. Salah satunya seperti melakukan kampanye hitam (*black campaign*). Kampanye hitam dapat timbul karena kurangnya sosialisasi bakal calon kepada masyarakat sehingga dapat dimanfaatkan oleh pihak lawan untuk menyebarkan informasi yang tidak benar atau fitnah yang dapat merusak integritas calon kepala daerah tersebut.

Tanpa disadari pola *black campaign* telah menuntun Indonesia ke arah kemunduran dalam berdemokrasi karena terpengaruh virus teknologi digital. Dalam konteks ini, UU ITE dan himbauan moralitas dalam berpolitik belum mampu mencegah para penyebar *Hoax* dan meminimalisir penyebaran *black campaign*. Diprediksi para penyelenggara Pilkada mulai dari KPU, Bawaslu, Panwaslu akan disibukkan dengan penanganan masalah ujaran kebencian. Tidak ada jalan lain untuk memulihkan psikologis masyarakat pemilih tersebut, kecuali dengan penindakan tegas secara hukum dan gerakan massif memulihkan psikologi sosial masyarakat.¹⁴

Saat ini sistem Pilkada di daerah adalah *zero sume game* artinya dalam sistem ini siapapun yang memperoleh suara terbanyak, maka dia akan menjadi pemenang. Dari kondisi itu maka semua kandidat mencari kelemahan lawan

¹³ R. Nazriyah, Dinamika Pemilihan Gubernur Jawa Timur, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 4 VOL. 20 OKTOBER 2013: 641 - 665

¹⁴ Jurnal intelijen. (online) <https://jurnalintelijen.net/2018/02/21/maraknya-black-campaign/>. Diakses pada 01 Maret 2019

sambil mengangkat kelebihan dirinya. Dalam hal ini Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) memiliki peran penting. Namun harapan publik kepada Panwaslu sebagai solusi Pemilu berintegritas, belum berbanding lurus dengan kewenangan yang diberikan kepada Panwaslu oleh UU.

Akibatnya, kewenangan yang lemah di Panwaslu hanya akan bisa sampai pada tebar wacana saja. Sulit bagi Panwaslu untuk bisa menyelesaikan masalah sampai tuntas. Tindakan *black campaign* tersebut dilakukan dengan berbagai bentuk, mulai dari penyampaian pernyataan di media massa dan Medsos, hingga penyebaran selebaran yang isinya pembunuhan karakter Paslon tertentu.

Data di lapangan menunjukkan bahwa pada tahun 2018, mulai bermunculannya indikasi adanya *black campaign* (kampanye hitam) pada Pemilihan Wali Kota (Pilwali) Malang 2018 ini, membuat tim sukses (timses) dari masing-masing pasangan calon (paslon) lebih memperkuat koalisi.¹⁵ Buktinya bahwa Baru saja dideklarasikan kampanye damai, salah satu pasangan calon Wali Kota Malang sudah merasa menjadi korban *black campaign* atau kampanye hitam pasangan calon lain. Sesuai aturan KPU, poster atau gambar tidak diperbolehkan mengandung unsur Suku, Agama, Ras dan Antar Golongan (SARA) dan peletakan banner tidak boleh berada di median jalan, di jalan protokol dan ditempel di pohon dengan menggunakan paku.¹⁶

Peranan Panwaslu dalam Pilkada serentak tahun 2018 ini mempunyai kedudukan, tugas dan kewenangan yang semakin kuat kedudukannya dalam undang-undang yaitu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang (UU) Nomor 10

¹⁵ Jawapos. (online) <https://www.jawapos.com/jpg-today/24/03/2018/jadi-korban-black-campaign-timses-menawan-perkuat-koalisi>. Diakses pada 02 Maret 2019

¹⁶ Malangtimes. (online) <https://www.malangtimes.com/baca/25127/20180218/202942/merasa-jadi-korban-black-campaign-pasangan-asik-minta-calon-lain-hormati-komitmen-kampanye-damai>. Diakses pada 02 Maret 2019

tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Selain itu, telah terjadi beberapa kasus terkait dengan *black campaign* yang terjadi di Kota Malang paa tahun 2018 diantaranya adalah yang telah dilansir oleh Jawapos bahwa bermunculannya indikasi adanya *black campaign* (kampanye hitam) pada Pemilihan Wali Kota (Pilwali) Malang 2018 ini, membuat tim sukses (timses) dari masing-masing pasangan calon (paslon) lebih memperkuat koalisi.¹⁷

Disamping itu, Baru saja dideklarasikan kampanye damai, salah satu pasangan calon Wali Kota Malang sudah merasa menjadi korban *black campaign* atau kampanye hitam pasangan calon lain.¹⁸ Maka dari itu peneliti tertarik untuk mengetahui dan menganalisis tentang peranan Panwaslu dalam mengawasi persiapan Pilkada Serentak tersebut khususnya di Kota Malang pada tahun 2018. Penulis juga mengangkat judul penelitian “Peran Panwaslu dalam Menangani Black Campaign pada proses Pilkada Kota Malang 2018”.

¹⁷ Jawapos. (online) <https://www.jawapos.com/jpg-today/24/03/2018/jadi-korban-black-campaign-timses-menawan-perkuat-koalisi/>. Diakses pada 04 April 2019

¹⁸ Hezza Sukmasita. (online) <https://www.malangtimes.com/baca/25127/20180218/202942/merasa-jadi-korban-black-campaign-pasangan-asik-minta-calon-lain-hormati-komitmen-kampanye-damai>. Diakses pada 04 April 2019

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pada paparan dari latar belakang di atas, maka peneliti memberikan sebuah rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Peran Panwaslu dalam menangani *Black Campaign* pada proses Pilkada Kota Malang 2018?
2. Apa saja faktor penghambat Peran Pawaslu dalam menangani *Black Campaign* pada proses Pilkada Kota Malang 2018?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan Peran Panwaslu dalam menangani *Black Campaign* pada proses Pilkada Kota Malang 2018.
2. Mendeskripsikan faktor penghambat Peran Pawaslu dalam menangani *Black Campaign* pada proses Pilkada Kota Malang 2018.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik bersifat teoritis maupun praktis, diantaranya sebagai berikut :

1.4.1. Manfaat Teoritis

Dapat memberi manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan terutama dalam kajian kebijakan publik terkait dengan Peran Panwaslu dalam menangani *Black Campaign* pada proses Pilkada Kota Malang.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Bagi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu)

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan kajian bagi Panitia Pengawas Pemilu, khususnya Panwaslu Kota Malang untuk meningkatkan mengatasi permasalahan dalam melaksanakan pengawasan dan penegakan terhadap pasangan calon untuk menghindari terjadinya *black campaign*.

2. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi salah satu referensi, khususnya bagi para mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah yang akan melakukan kajian terhadap pelaksanaan sebuah pengawasan pemilu yang profesional serta menjalani asas umum pemerintahan yang baik.

3. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau bahan pertimbangan dalam meningkatkan kesadaran akan pentingnya asas tanggung jawab pemilihan yang baik terhadap pemilu, khususnya bagi masyarakat Kota Malang.

1.5. DEFINISI KONSEPTUAL DAN DEFINISI OPERASIONAL

1.5.1. Definisi Konseptual

Definisi konseptual yaitu sebuah pengembangan konsep secara umum yang berisikan uraian terkait beberapa istilah atau konsep yang dimuat dalam penelitian. Adapun beberapa konsep yang digunakan dalam penelitian ialah sebagai berikut :

1. Peran Panitia Pengawas Pemilu Umum (Panwaslu)

Undang- Undang telah merumuskan serta menentukan bahwa untuk melaksanakan fungsi pengawasan di dalam pelaksanaan pemilu dilakukan oleh lembaga yang dibentuk khusus. Badan pengawas pemilu (bawaslu) berada di tingkat pusat, sedangkan panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu umum) berada di tingkat provinsi dan kabupaten/ kota. Sama halnya dengan KPU, yang di daerah ada KPUD maka untuk pengawasan juga demikian. Secara struktural, panwaslu merupakan perpanjangan dari Bawaslu jika mengacu pada prinsip khusus. Dalam hal ini Bawaslu mempunyai pengawasan atau tahapan pemilu yang di buat oleh KPU. Dalam melaksanakan pengawasan pemilu, lembaga pengawas pemilu berpedoman pada asas: (1) Mandiri, (2) jujur, (3) adil, (4) kepastian hukum, (5) tertib penyelenggara pemilu, (6) kepentingan umum, (7) keterbukaan, (8) proporsionalisme, (9) profesionalisme, (10) akuntabilitas, (11) Efisiensi, dan (12) Efektivitas.

Terdapat juga kaitannya dengan teori peran yang mana, teori peran yang dikemukakan oleh Kozier Barbara, peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam, suatu system. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil. Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu.

Ada beberapa peran yang dilakukan oleh Panwaslu yaitu bersifat tugas dan wewenang diantaranya yaitu:¹⁹

¹⁹ Pasal 77 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

- 1) Mengawasi persiapan penyelenggara pemilu
- 2) Mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu
- 3) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumentasi
- 4) Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana pemilu oleh instansi yang berwenang
- 5) Mengawasi atas pelaksanaan putusan penyelenggaraan pemilu
- 6) Evaluasi pengawasan pemilu
- 7) Menyusun laporan hasil penyelenggaraan terhadap pelaksanaan ketentuan undang-undang mengenai pemilu
- 8) Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilu dan mengkaji laporan serta temuan, dan merekomendasikan kepada yang berwenang
- 9) Menyelesaikan sengketa pemilu
- 10) Menjalankan serta melaksanakan :
 - a) Tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang
 - b) Tugas lain dari Panwaslu kecamatan umum PPL
 - c) Tugas lain dan Bawaslu untuk PPLN.

2. Black Campaign

Kampanye hitam atau yang disebut dengan *black campaign* adalah sebuah kampanye yang mengarah ke pembunuhan karakter dan cenderung untuk melakukan fitnah. Isinya fitnah, kebohongan serta tuduhan tanpa adanya bukti. Kampanye jenis inilah yang dapat dijerat hukuman, minimal mendapatkan sanksi dari KPU jika tim calon kandidat pemilu melakukan kampanye hitam, sehingga masih banyak lagi kampanye hitam yang memiliki banyak jenisnya.

Untuk mengangkat citra baik dimata pemilih untuk meraih simpati maka dilakukannya sebuah kampanye hitam. Akan tetapi, kampanye juga berpotensi memberikan citra buruk dimata setiap konstituen. Seriap arahan terhadap perlakuan sebuah kampanye hitam yang muncul dilakukan semata untuk setiap usaha untuk mengisi jabatan, terutama untuk jabatan publik. Kampanye hitam yang biasa dikatakan sebagai *Black Campaign* cenderung menyudutkan para calon yang diusung untuk menduduki suatu jabatan.²⁰

Menurut mufida, cara-cara yang digunakan dalam kampanye hitam, adalah:²¹

- a. Memberikan sebaran yaitu sebuah kejelekan atau keburukan tentang individu dari politikus, dengan cara memunculkan kisah buruk di masa lalunya, menyebarkan cerita yang berhubungan dengan kasus hukum yang sedang berlangsung.
- b. Untuk menguatkan kisah tersebut biasanya si penyebar cerita akan menyertakan berupa bukti foto yang bisa saja dimanipulasi.
- c. Lebih hebatnya lagi, apabila dimunculkan saksi hidup yang menceritakan terkait dengan keburukan atau pekerjaan jahat si politikus, baik itu di masa lalu maupun yang masih belum lama terjadi.

Terkait dengan beberapa cara yang dilakukan oleh untuk melakukan *black campaign*, terdapat beberapa faktor terjadinya black campaign diantaranya adalah²²:

- a. Ingin menarik banyak perhatian masyarakat
- b. Ingin menjatuhkan lawan dalam pemilihan umum

²⁰ Hafied Cangara, Komunikasi Politik Konsep, Teori, dan Strategi. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 223

²¹ Mufida, Kampanye dan Pemilu, (Semarang: IKIP PGRI, 2014), hal. 45

²² Robi Cahyadi Kurniawan, 2009, Kampanye Politik : Identitas dan Tantangan, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 12 Issues. 3. 307-325

- c. Penyebaran berita yang bisa dikatakan tidak benar seperti halnya berupa ancaman, pencemaran nama baik, dan melecehkan tokoh-tokoh tertentu
- d. Keterbatasan manusia untuk mengestimasi sesuatu yang akan terjadi di masa yang akan datang

Dampak yang dialami ketika melakukan *black campaign* terhadap rivalnya adalah seseorang ragu dalam memilih bahkan batal memilih kandidat tertentu yang telah disebarkan isu yang tidak benar tentang diri kandidat tersebut.

3. Pemilihan Kepala Daerah

Pembuatan serta pelaksanaan sebuah keputusan politik yang sesuai dengan kehendak rakyat yaitu dengan melaksanakan pemilu yang dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.²³

Bagian dari implementasi demokrasi atau pelaksanaan sebuah keputusan politik yaitu dengan melakukan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada. Dalam sebuah jabatan politik yang memiliki tugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan yaitu Kepala Daerah. Kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan dalam terminologi jabatan publik. oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung

²³ Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, Evevaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisis Proses dan Hasil, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, hal 8

jawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen – elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan pemilihan legislative, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra.²⁴

1.5.2. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah suatu konsep berisikan sebuah indikator-indikator yang mampu menunjukkan konsep yang dimaksudkan sehingga dapat mengoperasionalkan sebuah permasalahan-permasalahan yang ada pada kondisi lapangan. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah :

1. Peran Panwaslu dalam Menangani Black Campaign pada proses Pilkada

a. Paslon yang mencalonkan untuk Pilkada beserta dengan partainya

Secara keseluruhan, pemilihan umum ini diikuti oleh tiga pasangan calon walikota dan wakil walikota. Pada 13 Februari 2018 KPU Kota Malang mengundi nomor urut peserta Pilwalkot Malang.²⁵ Untuk pasangan calon nomor urut satu, dukungan partai berjumlah lima diantaranya yaitu Hanura, PDI-P, PAN, PPP dan Nasdem, sedangkan paslon nomor urut dua didukung oleh tiga partai diantaranya yaitu PKB, PKS dan Gerindra, sementara pasangan calon nomor urut tiga didukung oleh partai Demokrat dan Golkar.

²⁴ Agus Hadiawan, 2009, Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung), Bandar Lampung, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung, Vol 3, No 7 Juli-Desember 2009, hal 637

²⁵ Sri Wahyunik, (online). "Inilah Nomor Urut Pasangan Calon Wali Kota Malang dan Tafsir Mereka". *suryamalang.com*. Diakses tanggal 17 April 2019.

b. Bentuk kampanye hitam

Bentuk adanya sebuah kampanye hitam yaitu da beberapa oknum yang menyebarkan info palsu langsung dari mulut ke mulut di masyarakat yang menyebut jika Ya'qud Ananda Gudban korupsi Rp 700 juta dari kasus P-APBD 2015.²⁶

c. Penyebab dari kampanye hitam

Implikasi dari adanya sebuah kampanye hitam adalah akan terjadinya sebuah penggilingan opini terhadap setiap masyarakat serta menimbulkan gejolak konflik kepentingan. Menurut Misbahuddin Azzuhri, “saat sistem pilkada tidak kompetibel maka konflik akan semakin cepat bermunculan kepermukaan”.²⁷

d. Peran Panwaslu dalam menangani Kampanye Hitam

Berdasarkan dari teori yang disampaikan terhadap sebuah peran Panwaslu, ada beberapa peran yang dilakukan oleh Panwaslu yaitu bersifat tugas dan wewenang diantaranya yaitu:²⁸

- a) Mengawasi persiapan penyelenggara pemilu
- b) Mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu
- c) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumentasi
- d) Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana pemilu oleh instansi yang berwenang
- e) Mengawasi atas pelaksanaan putusan penyelenggaraan pemilu
- f) Evaluasi pengawasan pemilu

²⁶ Benni Indo, (*online*), Inilah Sejumlah Contoh Kampanye Hitam Selama Pilkada Kota Malang, (<http://suryamalang.tribunnews.com/2018/03/24/inilah-sejumlah-contoh-kampanye-hitam-selama-pilkada-kota-malang>). Diakses pada tanggal 17 April 2018

²⁷ Syarief, (*online*), Pengamat Politik, Khawatirkan Black Campaign Pilkada Serentak (<https://www.adakitanews.com/pengamat-politik-khawatirkan-black-campaign-pilkada-serentak/>). Diakses pada tanggal 17 April 2019.

²⁸ Pasal 77, *loc. it*

- g) Menyusun laporan hasil penyelenggaraan terhadap pelaksanaan ketentuan undang-undang mengenai pemilu
- h) Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilu dan mengkaji laporan serta temuan, dan merekomendasikan kepada yang berwenang
- i) Menyelesaikan sengketa pemilu
- j) Menjalankan serta melaksanakan :
 - i) Tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang
 - ii) Tugas lain dari Panwaslu kecamatan umum PPL
 - iii) Tugas lain dan Bawaslu untuk PPLN.

Pada tahun 2018, Panwaslu untuk bagian malang masih belum mendapati adanya sebuah indikasi kampanye hitam, sedangkan data yang telah ada menunjukkan bahwa telah terjadinya sebuah intrik dari kampanye hitam. Hal ini menunjukkan bahwa Panwaslu Kota Malang masih belum jeli terhadap pengawasannya.

e. Solusi atas terjadinya sebuah kelalaian

Pihak Panwaslu harus tegas dan lebih jeli terhadap situasi politik yang tengah terjadi khususnya di Kota Malang, agar tidak terjadi pola yang negatif dari setiap paslon.

2. Faktor penghambat Peran Pawaslu dalam menangani *Black Campaign* pada proses Pilkada

a. Panwaslu kurang reponsif dalam menangani kampanye hitam

Panwaslu dapat dikatakan sebagai pihak yang masih belum reponsif terhadap proses Pilkada pada tahun 2018 karena banyak intrik politikus yang

mulai melakukan kampanye hitam. Dilansir dari Kompas yang menyebutkan bahwa “Sementara itu, Abdul Mujib Idris, tokoh pemuda Nahdlatul Ulama di Kabupaten Malang, mengaku heran dengan kinerja Panwas Kabupaten Malang yang terkesan tidak responsif”.²⁹

b. Kurang adanya koordinasi dengan pihak kepolisian

Pihak Panwaslu masih belum melakukan koordinasi dengan pihak kepolisian Kota Malang, karena dirasa pada tahun 2018, telah terjadi sebuah kampanye hitam dan sikap yang kurang responsif menunjukkan bahwa masih belum adanya sebuah koordinasi dengan pihak kepolisian.

c. Panwaslu masih kurang mampu mengatasi tentang kampanye hitam

Pihak panwaslu masih belum mampu untuk mengatasi kampanye hitam karena banyak aksi kampanye hitam yang sudah banyak didapati di Kota Malang. Banyak sekali berita yang memberikan informasi terkait dengan adanya sebuah kampanye hitam di Kota Malang, akan tetapi pihak Panwaslu masih belum bisa menangani secara keseluruhan atas terjadinya kampanye hitam di Kota Malang.

1.6. METODE PENELITIAN

1.6.1. Pendekatan Penelitian

Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini dimana, penelitian kualitatif yang dimulai dengan asumsi, lensa penafsiran/teoritis, dan studi tentang permasalahan riset yang meneliti bagaimana individu atau kelompok memaknai permasalahan sosial atau kemanusiaan. Menurut Creswell, para peneliti mengumpulkan data di lingkungan alamiah dengan tetap menjaga kepekaan

²⁹ Yatimul Ainun, (*online*), "GP Ansor Desak Partai Demokrat Copot Banner "Bismillah" ", <https://regional.kompas.com/read/2014/03/27/0803561/GP.Ansor.Desak.Partai.Demokrat.Copot.Banner.Bismillah>. Diakses pada tanggal 17 April 2019

terhadap masyarakat yang diteliti, dan mereka menganalisis data mereka secara induktif dan deduktif untuk membentuk pola atau tema.³⁰

1.6.2. Jenis Penelitian

Penelitian deskriptif analisis adalah pendekatan studi kasus yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan nyata, sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus), melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk seperti contoh yaitu pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dan dokumen dan berbagai laporan serta melaporkan deskripsi kasus dan tema kasus. Satuan analisis dalam studi kasus bisa berupa kasus majemuk (studi multi situs) atau kasus tunggal (studi dalam situs).³¹ Berdasarkan pada penjelasan tersebut, peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus.

1.6.3. Sumber Data

Sumber data merupakan sumber informasi yang digunakan oleh peneliti sebagai bahan pokok kajian dalam melaksanakan penelitian. Sumber data tersebut berupa informasi akurat terkait dengan data yang dibutuhkan dalam penelitian. Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua) diantaranya yaitu data primer dan sekunder.

³⁰ Creswell, J. W. *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset (Memilih Diantara Lima Pendekatan)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015, Hal.87.

³¹ *Ibid*, Hlm.135.

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang didapatkan sendiri oleh penulis. Data Primer dalam penelitian ini adalah wawancara ke lapangan dengan berbagai narasumber yang terkait langsung dalam panitia pengawas pemilihan umum.

2. Data Sekunder

Demi mencapai suatu kepastian atau mencari data yang dikatakan valid serta bisa dipertanggung jawabkan, peneliti tidak hanya mengkaji melalui lapangan saja, namun juga melalui peraturan perundang-undangan atau literatur dan buku bacaan-bacaan yang biasanya berisi doktrin, teori, atau pendapat dari para ahli yang sekiranya berkaitan dengan judul penelitian ini.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Data

1. Observasi

Kegiatan pengamatan yang dilakukan oleh peneliti dengan melakukan pencatatan secara sistematis terhadap hal-hal yang terkait dengan penelitian adalah sebuah perwujudan dari Observasi. Sehingga, peneliti mampu melaksanakan sebuah pengamatan secara terstruktur dan relevan dengan apa yang akan diamati, kapan dan dimana objek penelitiannya. Maka dari itu, dalam penelitian ini menggunakan observasi terstruktur dengan merancang pelaksanaan observasi dengan sistematis yang terkait dengan peran Panwaslu dalam menangani *black campaign* di Kota Malang.

2. Proses Wawancara

Proses pengumpulan data secara Sistematis dengan maksud bahwa pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber dipersiapkan

terlebih dahulu sebagai pedoman untuk memperoleh data yang akurat, dengan disertai variasi-variasi yang berkaitan dengan situasi wawancara.

3. Dokumentasi

Dilakukan dengan cara dokumentasi baik itu di perpustakaan yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan, maupun dokumen terkait dengan pengambilan gambar di objek penelitian disertai Dokumen-dokumen dan penelusuran di Internet yang berkaitan dengan obyek pembahasan. Dengan kata lain, data tersebut dapat berupa Peraturan Perundang-undangan, peran Panwaslu Kota Malang, Jurnal terkait, dan penelitian sebelumnya yang terkait dengan peran Panwaslu dalam menangani tindakan *black campaign*.

4. Informan Penelitian

Informan penelitian menjadi suatu bagian penting yang menjadi perhatian peneliti, dikarenakan informan penelitian ini berkedudukan sebagai narasumber yang dianggap menguasai dan mampu menjawab berbagai hal terkait dengan pelaksanaan dan permasalahan dalam peran Panwaslu dalam menangani sebuah tindakan *black campaign* di Kota Malang.

Adapun informan pada penelitian ini yaitu:

- a. Ketua Panwaslu
- b. Anggota bagian SDM dan Organisasi Panwaslu

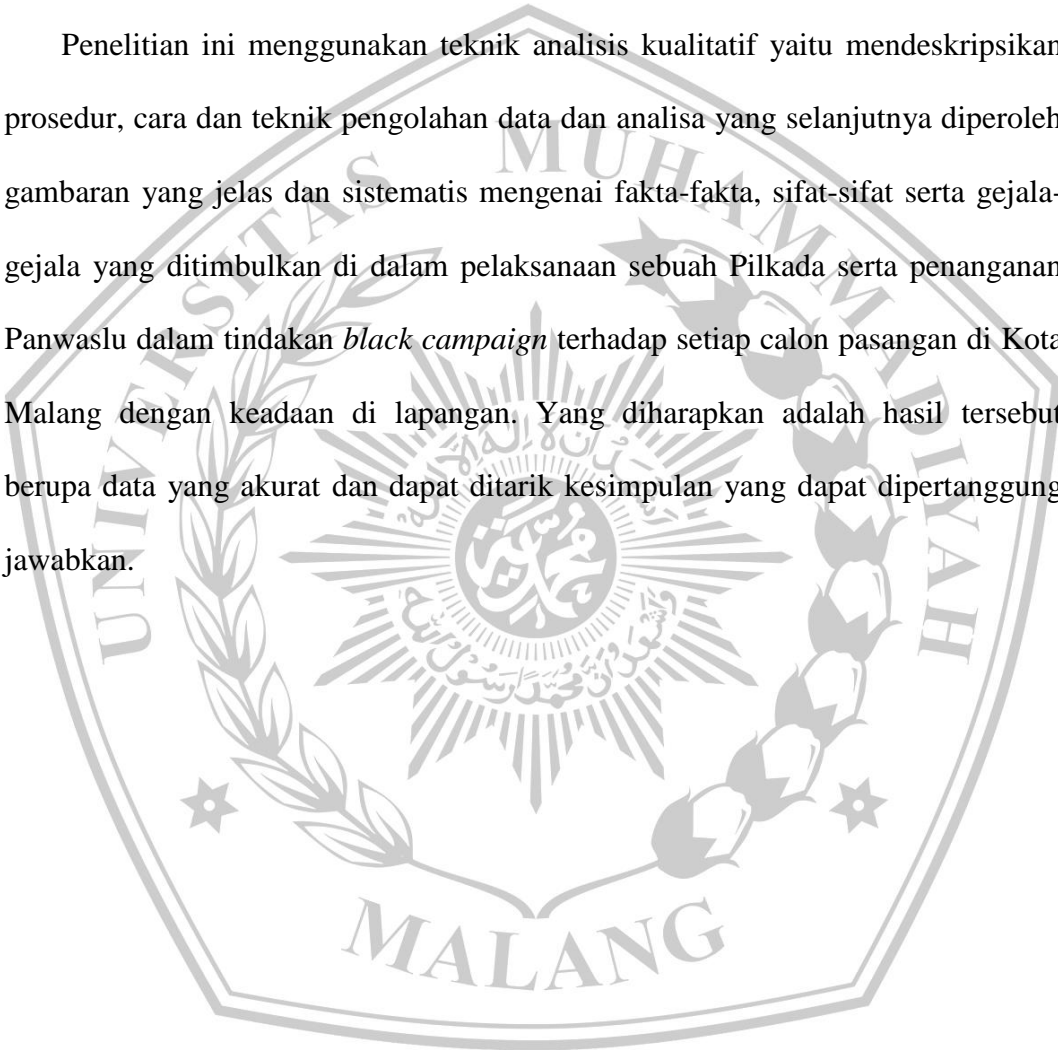
Peneliti menggunakan informan tersebut karena memang dirasa cukup kredibel dalam memberikan informasi yang cukup akurat karena didukung dengan beberapa data, sehingga peneliti menganggap informan tersebut sudah cukup mewakili.

1.6.5. Lokasi Penelitian

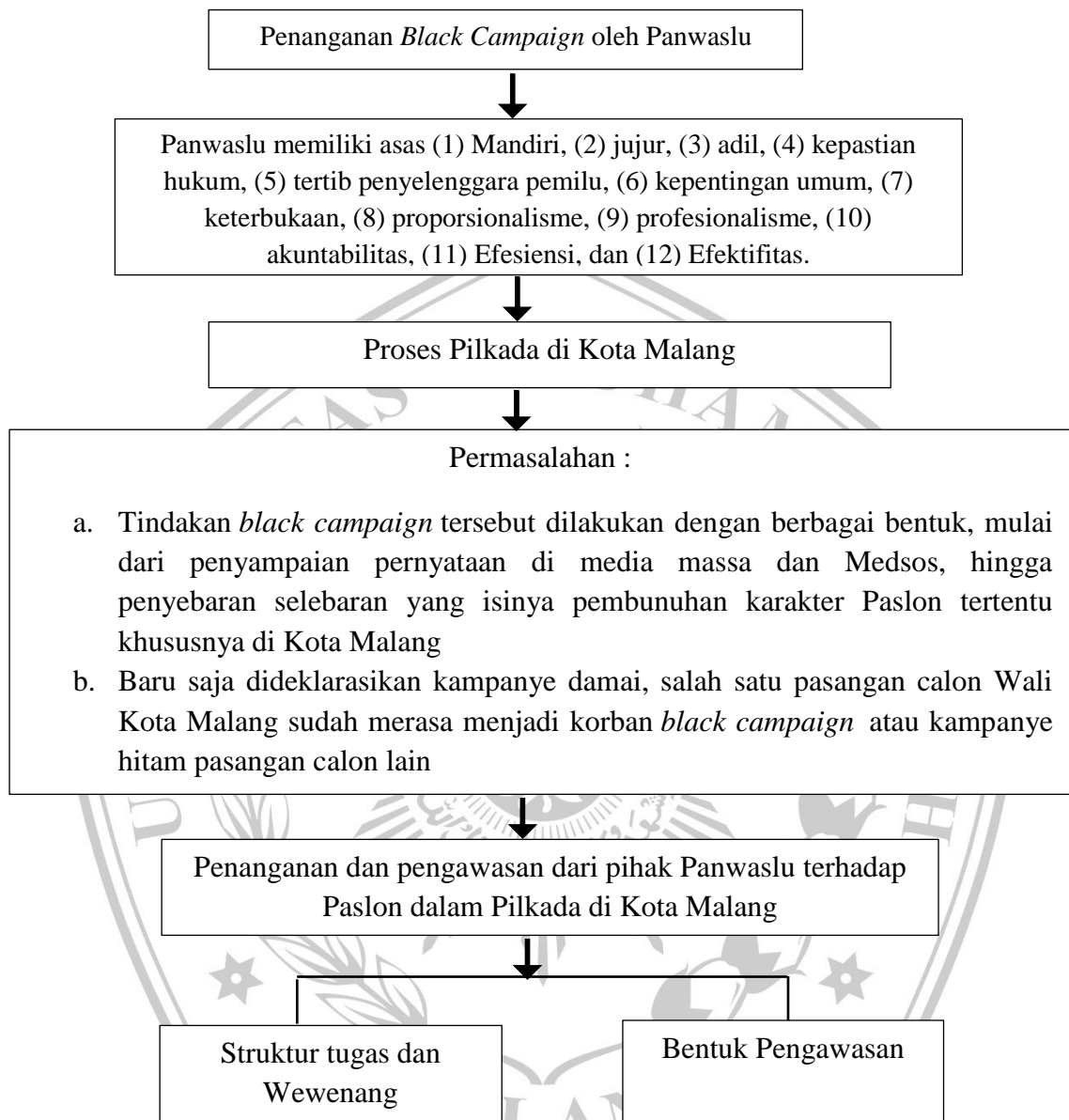
Lokasi penelitian di Kantor Bawaslu (Badan Pengawasan Pemilu) yang berada di Jl. Teluk Cendrawasih No.206, Arjosari, Blimbing, Kota Malang, Jawa Timur.

1.6.6. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif yaitu mendeskripsikan prosedur, cara dan teknik pengolahan data dan analisa yang selanjutnya diperoleh gambaran yang jelas dan sistematis mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta gejala-gejala yang ditimbulkan di dalam pelaksanaan sebuah Pilkada serta penanganan Panwaslu dalam tindakan *black campaign* terhadap setiap calon pasangan di Kota Malang dengan keadaan di lapangan. Yang diharapkan adalah hasil tersebut berupa data yang akurat dan dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggung jawabkan.



1.6.7. Kerangka Berfikir



Gambar 1.2
Kerangka Berfikir Penelitian